

Havsplanering

Dialog med våra grannländer



Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2015-01-15

Ansvarig utgivare: Björn Risinger
ISBN 978-91-87025-69-3

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Havsplanering

Dialog med våra grannländer

Tomas Andersson
Havs- och Vattenmyndigheten
Enheten för havsplanering och maritima frågor

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:23

Förord

I september 2013 anordnade Havs- och vattenmyndigheten ett möte i Visby med tjänstemän från våra nio grannländer och Åland för att diskutera havsplanering. Vid mötet konstaterades ett behov av tidiga och konkreta bilaterala diskussioner om planeringen länderna emellan när havsplanering ska genomföras i enlighet med det då förväntade EU:s ramdirektiv för havsplanering. Vidare föreslogs att HaV skulle ta ett initiativ och besöka samtliga grannländer för bilaterala samtal om havsplanering.

Med resultatet av Visbymötet som bakgrund och det goda samtalsklimat som mötet gav upphov till beslöt Havs- och vattenmyndigheten att avlägga ett besök hos samtliga grannländer under 2014, detta som ett led i förberedelserna för införandet av havsplanering i Sverige. Föreliggande rapport presenterar kortfattat slutsatserna från detta arbete.

Göteborg, december 2014

Björn Sjöberg, avdelningschef

SAMMANFATTNING.....	7
INTRODUKTION	8
Bakgrund	8
Målsättning med turnén vara att	8
GENOMFÖRANDE.....	9
Frågor som diskuterats.....	9
RESULTAT.....	10
Övriga kommentarer	11
Tyskland	11
Polen.....	12
Lettland.....	12
Estland.....	12
Danmark.....	12
Norge	12
Finland.....	13
Ryssland.....	13
Litauen.....	13
SLUTSATSER.....	13

Sammanfattning

I juli 2014 beslutade EU om ett ramdirektiv för havsplanering (2014/89/EU). Detta innebär att alla medlemsstater ska ha utarbetat havsplaner senast 2021. Ett av syftena med direktivet är att främja samarbete mellan medlemsstaterna.

Sverige har som enda land havsgräns till samtliga länder runt Östersjön, samt Norge. De svenska havsplanerna kommer därför att behöva relateras till minst nio olika planer. Som en förberedelse för införandet av havsplanering i Sverige anordnade HaV, i september 2013, ett möte i Visby med tjänstemän från grannländer plus Åland för att diskutera havsplanering.

Baserat på resultatet från Visbymötet beslöt HaV att genomföra ett besök hos samtliga grannländer under 2014.

Resultatet av besöken är att HaV har lagt grunden till ett bra samarbetsklimat mellan ansvariga institutioner och myndigheter i respektive land och HaV. Ett förhållande som kommer att vara av stor betydelse i det fortsatta arbetet med att koordinera de svenska planerna med grannländernas planer.

HaV har också fördjupat och breddat sina kontaktytor och ökat förståelsen för processerna kopplade till havsplanering i respektive land. Man kan konstatera att genomförandet av havsplanering i de flesta länderna är väl förberett och att startpunkten för länders arbete ligger inom en snar framtid för de flesta.

Besöken har också tydligt visat på att samverkan behövs. Detta bekräftas bl.a. av att det vid flera av möten framkommit att vi behöver träffas på nytt, att det behövs löpande informations- och arbetsmöten mellan tjänstemän som har ansvar för planeringsfrågor om en mellanstatlig koordinering ska komma till stånd samt att det finns en rad mellanstatliga frågor att hantera, frågor som kan vara bilaterala eller multilaterala.

Introduktion

Bakgrund

Efter en flerårig förhandlingsprocess så beslutade EU i juli 2014 om ett ramdirektiv för havsplanering (2014/89/EU). Detta innebär att alla medlemsstater ska ha utarbetat havsplaner senast 2021. Ett av syftena med direktivet är att främja samarbete mellan medlemsstaterna. Direktivet anger bl.a. att medlemsstaterna ska samråda och samordna sina respektive havsplaner.

Under tiden som förhandlingen om EU-direktivet och utarbetandet av den svenska lagstiftningen för havsplanering pågått så har Havs- och vattenmyndigheten (HaV) haft regeringens uppdrag att förbereda införandet av den svenska havsplaneringen.

Havsplanering som inkluderar ekonomisk zon är en ny företeelse som ställer krav på nya tvärspektoriella arbetsformer också i det transnationella perspektivet. Detta gör att HaV behöver utveckla sitt kontaktnät inom sektorer och områden som hittills inte utgjort partners i havsförvaltningen. Detta gäller bl.a. planerare från grannländerna.

Sverige har som enda land havsgräns till samtliga övriga länder inom Östersjön samt Norge. Detta ger oss en unik position som motiverar att vi agerar för att möjliggöra en rimlig koordinering av de kommande Svenska havsplanerna med våra grannländers. De svenska havsplanerna kommer att behöva relateras till minst nio olika planer (vissa länder kan komma att göra mer än en plan).

I september 2013 anordnade HaV ett möte i Visby med tjänstemän från våra nio grannländer plus Åland för att diskutera havsplanering. Vid mötet konstaterades det att det behövs tidiga och konkreta bilaterala diskussioner om planeringen länderna emellan när havsplanering ska genomföras enligt EUs ramdirektiv för havsplanering.

Vidare föreslogs att HaV skulle ta ett initiativ och besöka samtliga grannländerna för bilaterala samtal om havsplanering.

Med resultatet av Visbymötet och det goda samtalsklimat som mötet gav upphov till beslöt HaV att genomföra ett besök hos samtliga grannländer under 2014, detta som ett led i förberedelserna för införandet av havsplanering i Sverige.

Målsättning med turnén vara att

- Fördjupa och bredda våra kontaktytor och på så vis lägga grund för framtida samarbete samt öka vår egen förståelse för processerna kopplade till havsplanering i respektive land.
- Diskutera perspektiv och utgångspunkter för planering, data- och kunskapsutbyte och hur vi konkret kan bedriva planeringsarbetet på mellanstatlig nivå.
- Förmedla HaVs syn på planering och genomförandet av EU-direktivet.

- Presentera HaVs preliminära rapport, Havsplanering- Nuläge 2014.
- Få en tydligare bild av det samlade utvecklingsperspektivet/potentialen och belastningen för hela Östersjön, Bottniska viken och Västerhavet och därmed få en bättre och gemensam bild av planeringsförutsättningar i respektive land.
- Diskutera hur den transnationella dialogen ska gå till (för planeringen behövs en tidigare och mer fördjupade dialog än den som möjliggörs inom ESBO samrådet).

Genomförande

De bilaterala mötena ägde rum mellan maj och december 2014. Samtliga möten har varit heldagsmöten. Med ett undantag har mötena ägt rum hos våra grannländer. Vid varje möte har HaV representerats av mellan två och fem personer, från Enheten för havsplanering och maritima frågor. Vid möten med Norge, Finland och Åland deltog även länsstyrelsen. Vid samtliga tillfällen, med undantag för Ryssland, har HaV träffat den eller de institutioner och myndigheter som har ansvaret för havsplanering i respektive land. I många fall har mötena ägt rum på ministerierna. Mötet med representanter från Ryssland var av mer informell karaktär, där tre representanter från NIPGRAD institutet i St Petersburg besökte Göteborg. (NIPGRAD är ett statligt planeringsinstitut, som har representerat Ryssland i flera sammanhang i regionen som rör havsplanering).

Frågor som diskuterats

Ett antal frågor utgjorde grunden för diskussionerna vid samtliga besök:

- Vilka gränsöverskridande frågorna behöver harmoniseras mellan Sverige och grannlandet.
- Hur tänker grannlandet kring ekosystemansatsen och vad betyder det i den praktiska planeringen?
- Hur ser utvecklingstrenderna ut inom olika sektorer, exempelvis, energiutvinning, transporter, etc. i grannlandet?
- Vem/vilken organisation är det som faktiskt har eller kommer få ansvaret för att utföra havsplaneringen och inom vilket uppdrag? Tidplaner och process.
- Hur och med vem kommunicerar vi det praktiska jobbet med utarbetandet av havsplanerna?
- Vilka är de viktiga bilaterala och multilaterala frågorna att hantera i planerna?
- Hur och vad vi ska redovisa på plankartorna ur ett mellanstatligt perspektiv?

Därtill har en rad andra frågor kommit upp under respektive möte.

Resultat

En samlad bedömning av slutsatser från respektive möte är att det finns en rad gränsöverskridande frågor att förhålla sig till. Några är specifika för Sveriges relation till ett visst grannland, medan andra är mer generella och allmängiltiga för alla ländernas synsätt. Gemensamt för merparten av våra grannländer är att man konstaterar:

- Att det vore önskvärt med en gemensam och samlad nulägesbild som utgångspunkt för planeringen, då också inkluderat planerade men ej genomförda projekt.
- Att en gemensam syn på och ett angreppssätt för ekosystemansatsen kunde vara bra, men här råder delvis skilda perspektiv i nuläget.
- Att linjära objekt måste koordineras länderna emellan. Detta handlar om ledningar, broar, fartygsrutter, pipelines mm.
- Att det vore bra med gemensamma riktlinjer för säkerhetsavstånd för vindkraftanläggningar i relation till sjöfart.
- Att alla har varit eniga om att såväl tidiga som löpande samarbeten och utbyte av planeringsunderlag behövs genom hela planeringsprocessen och inte enbart i samband med ESBO- samråd.
- Att utbyte av data och planeringsinformation länder emellan är nödvändigt om det ska gå att göra planer som är koordinerade med varandra, men att detta är svårt då man i många fall hamnar i sekretessfrågor.
- Att integreringen av havsmiljö- och havsplaneringsdirektiven är en utmaning. Inte minst eftersom det i flera länder är olika administrationer som ansvarar för genomförandet av respektive direktiv. Havsplanering ses inte som något tydligt verktyg för genomförandet av havsmiljödirektivet, kopplingarna till det rumsliga perspektivet uppfattas som svaga, med undantag av skyddade områden.
- Att vindkraft, turism, sjöfart och vattenbruk är de tematiska sektorer som merparten av länder ser som möjliga tillväxtsektorer. Samtidigt som det planeras och diskuteras mycket kring vindkraft och till vis del för vattenbruk till havs, går det dock än så länge långsamt med genomförandet av konkreta projekt.
- Att samverkan mellan arbetet med Blå tillväxt och förbättrad miljö och hur dessa olika perspektiv ska förenas, framhålls som en utmaning.

Övriga kommentarer

Andra frågor som kommit upp är behovet av att hantera kemiska vapen och kvarlämnade stridsmedel. Även kopplingen mellan havsplanering och landplanering har tagits upp. Flera av länderna, däribland, Estland, Litauen och Ryssland låter sin landplanering expandera till att också inkludera ekonomisk zon.

Frågan om brist på långsiktiga politiska mål som underlag för planering har lyfts upp som en svårighet vid flera tillfällen. Hur detta hanterats ser olika ut, men som exempel kan nämnas att Litauen haft en "styrgrupp" på nivån motsvarande statssekreterare och i Danmark har man under arbetet med EU-direktivet haft en tvärsektoriell myndighetschefsgroup. I Norge finns en koordinerande grupp på ministerienivå.

Få länder har utvecklat en tydlig bild av hur de ser på ekosystemansatsen i havsplaneringen. Försiktighetsprincipen nämns liksom kopplingen till målet om att uppnå en god miljöstatus. Några länder uttrycker en önskan om att ha en dialog med Sverige kring ekosystemansatsen.

Flertalet av våra grannländer kommer att lägga ut hela, alternativt delar, av havsplaneringsuppdraget på konsulter.

Några länder, däribland, Polen och Estland funderar kring en nationell övergripande plan av strategisk karaktär med kompletterande fördjupningar där så behövs.

Behov av översättning av dokument har diskuterats och slutsatsen är att det kommer att krävas att alla översätter de väsentliga dokumenten till engelska om det ska vara möjligt att ha ett givande utbyte länderna emellan.

Här följer specifika frågor som kommit upp i relationer till respektive land.

Tyskland

Gemensamma frågor med Tyskland är utsjöbanken Kriegers Flak som delas mellan Danmark, Tyskland och Sverige. Tyskland bygger redan vindkraftverk på Kriegers Flak. Danmark har beslutat exploatera för vindkraft samtidigt som man tillåter sandsugning på sin del av banken. På svensk sida har Vattenfall tillstånd för exploatering. Här kan det bli nödvändigt med diskussioner kring säkerhetsavstånd, exploateringsgrad, regelverk för olika potentiella samnyttjanden med vindkraft.

Som ett komplement till de två befintliga tyska havsplanerna i ekonomisk zon, Nordsjön och Östersjön, så utvecklar man s.k. "gridplaner" dvs planer för kabelnätverk på havsbotten för att koppla samman vindkraftsparker och ansluta till land. I samband med detta så identifieras anslutningspunkter för internationella anslutningar av elnät som Sverige kommer att behöva förhålla sig till. BSH (German Federal Maritime and Hydrographic Agency) som ansvarar för havsplanering i den ekonomiska zonen i Tyskland inväntar beslut om uppdatering av sina havsplaner.

Ansvaret för havsplanering i tyskt territorialhav ligger på regional nivå i förbundsländerna, där Mecklenburg-Vorpommern och Schleswig-Holstein vetter mot Östersjön.

Polen

Polen och Sverige delar Södra Midsjöbanken och här behöver länderna enas om hur vi hanterar såväl området som hur vi redovisar på plankartorna. För Polen är energifrågan viktig. Traditionellt sker energiproduktion i södra Polen med gruvdrift. Nu finns en diskussion om skifte till norr där vindkraft skulle kunna ingå. Diskussion förs också kring olje- och gasutvinning liksom lagring av CO₂. Polen har havsplaneringslagstiftning på plats och har påbörjat sin planeringsprocess. En inventeringsfas avslutas inom kort och själva planarbetet kommer att påbörjas under 2015.

Lettland

Lettland lyfte fram att det inte finns någon fastställd gräns länderna emellan i ekonomisk zon vilket i praktiken innebär att planområdet inte kan fastställas vare sig för Sverige eller Lettland. Värt att notera är att Lettland lyfter miljöperspektiven kopplat till havsplaneringen. Landet är också drivande i MARMONI-projektet "Innovative approaches for marine biodiversity monitoring and assessment of conservation status of nature values in the Baltic Sea" som avslutas 2015. Lettland hoppas kunna göra en första remissrunda av planförslag under 2015.

Estland

Inga särskilda bilaterala frågor framkom. Men det är värt att notera att det rådde stor samstämmighet kring metoder och synsätt på planeringen. Estland kommer att genomföra sin havsplanering med start 2015.

Danmark

Gemensamma frågor att hantera med Danmark är Kriegers Flak, se ovan, men också Öresund och Kattegatt. Frågor att diskutera är bl.a. trälområden, sandsugning och energi. En annan fråga att hantera är att svenska kommuners översiktsplaner kommer att mötas av dansk statlig havsplanering. Naturstyrelsen som idag ansvarar havsmiljödirektivets genomförande får troligtvis ansvaret för genomförandet av havsplaneringsdirektivet. I Danmark finns en sektorplanering som gör att det redan finns en hel del underlag för havsplanering. En utgångspunkt för planeringen är att göra det så enkelt som möjligt och kanske begränsa planeringen till några få sektorer. Danmark ser framför sig att man har lagstiftning på plats under 2016. Först därefter påbörjas planeringen.

Norge

Norge har utarbetat tre förvaltningsplaner som täcker hela det norska havsområdet ut från baslinjen och inkluderar såväl förvaltning som planering. Klimat- och Miljödepartementet har ansvar för förvaltningsplanerna och Miljödirektoratet har ansvar för att utarbeta underlag. Arbetet har varit omfattande och bygger på en konsensusbaserad process där 25 olika myndigheter och institutioner varit involverade. Nio departement ingick i organisationen vid utarbetandet av planerna. Man har nu bildat ett gemensamt ämnesövergripande forum för alla tre havsområden. Erfarenheter från Norge visar att processen i sig är en utmaning, att det är svårt att bedöma

den samlade belastningen, att det råder brist på kunskap och att det är svårt att bedöma vilka åtgärder som behövs. Man lyfter också fram betydelsen av en gemensam begreppsförståelse. Norge satsar stort på kartläggning av havsbotten.

Finland

Finland har ännu inte tagit sig an havsplanering enligt EU-direktivets ramar. Inga beslut har ännu tagits om hur man ska integrera EU-havsplaneringen med det rådande finska planeringssystemet. Lagstiftning ska utarbetas alternativt anpassas fram till 2016 och därefter påbörjas planeringen. Finland ser möjligheter för och är positiva till samarbete kring havsplanering, men tills lagstiftningen är på plats får samarbete ske i projektform. Åland har eget planeringsansvar. Samverkan med Åland måste ske som en del i den svenska processen då vi har angränsande vatten i territorialhavet.

Ryssland

Sverige har angränsande ekonomisk zon mot Kalingradregionen i Ryssland. Då Östersjön ur flera aspekter är ett viktigt hav för Ryssland så påverkas mer än gränzonen av att ett samarbete kommer till stånd. En gemensam syn på frågor som, säkerhet, miljö, sjöfart skulle underlätta framtida diskussioner.

Även om Ryssland inte har skyldighet att följa EU-direktivet för havsplanering kommer man att bli påverkad av det genom att alla grannländerna kommer att havsplanera. Ryssland har också genom Helcom- och Vasab -samarbetet medverkat i beslut som innebär att alla Helcom-stater ska ha utarbetat havsplaner till senast 2020. Det pågår en process för att ta fram en havsplaneringslagstiftning.

Litauen

Litauen har en havsplan framme som efter ESBO-samråd och revidering nu ligger för beslut hos regeringen för att sedan överlämnas till parlamentet för slutligt beslut. Planförslaget har strategisk karaktär.

Slutsatser

HaVs initiativ har mottagits väl och samtliga möten har försiggått i en god och informell atmosfär, där sakfrågorna och praktiskt genomförande av havsplanering stått i fokus. Mötena har för HaVs del varit odelat positiva. De har bidragit till en ökad förståelse från HaVs sida på hur planeringen kommer att bedrivas i respektive grannland, samtidigt som HaV fått möjlighet att beskriva hur svensk planering är tänkt att gå till och hur vi ser på Sveriges unika position med nio stater att koordinera de svenska planerna med. HaV har också fått möjlighet förmedla sin syn på genomförandet av EU-direktivet samt presentera den preliminära nulägesrapporten, Havsplanering –Nuläge 2014.

HaV har fördjupat och breddat sina kontaktytor och ökat förståelsen för processerna kopplade till havsplanering i respektive land.

HaV har fått en bättre bild av planeringsförutsättningar i respektive land och en delvis tydligare bild av det samlade utvecklingsperspektivet och därmed belastningen för hela Östersjön, Bottniska viken och Västerhavet.

Man kan konstatera att det finns goda förutsättningar för koordinerad havsplanering eftersom flertalet grannländer kommer att ligga nära varandra i fas med havsplaneringen. Tyskland skiljer ut sig genom att redan ha genomfört en havsplaneringsomgång, men kan komma att ligga i fas när de reviderar befintliga planer för ekonomisk zon. Förutsättningarna är sämre för samordning gentemot Litauens havsplanering eftersom de redan har en plan som väntar på beslut. Även beträffande Norge är det osäkert om deras havsplanering kommer att kunna drivas i fas med grannländernas.

Man kan också konstatera att i vilken grad havsmiljödirektivets genomförande och arbetet med Blå tillväxt perspektiven integreras med havsplaneringen beror på vilka ministerier som ansvarar för de olika frågorna. Där frågorna ligger under samma ministerier har diskussionen om integrering kommit längst.

Noterbart är att havsplanering i Östersjön har inslag av frågor av mellanstatlig karaktär som kan komma kräva politisk förhandlingar och överenskommelser, till exempel sekretessfrågor kring utbyte av data mellan stater eller utlösta gränsfrågor.

Att denna typ av samverkan behöver bekräftas bl.a. av att det vid flera av möten framkommit att vi behöver träffas på nytt och att det inte räcker med de möten som finns inom ramen för Helcom- och Vasab samarbetet samt olika projekt, utan det behövs informations- och arbetsmöten direkt mellan tjänstemän som har ansvar för planeringsfrågor.

HaV har också fått möjlighet att diskutera och förhoppningsvis påverkat hur den transnationella dialogen kring havsplanering kan komma att hanteras. Här kan vi konstatera att alla parter varit överens om att det behövs tidiga dialoger och löpande samarbeten över gränserna vid utvecklandet av havsplaner. Att det traditionella ESBO-samrådet där man ges möjlighet att kommentera grannlandets planer ur ett miljöbedömningsperspektiv är otillräckligt och kommer försent i planeringsprocessen för att kunna ha någon egentlig påverkan.

När HaV nu påbörjar arbetet med att utarbeta de svenska havsplanerna ser vi framför oss att vi fortsatt kommer behöva ha löpande kontakter med tjänstemän från grannländer för att kunna uppfylla kraven på samordning med grannstater kopplat till utarbetandet av nationella havsplaner. Mötena har lagt grunden till ett bra samarbetsklimat och skapat bra förutsättningar för enkla och snabba kontakter mellan ansvariga institutioner och myndigheter och HaV. Ett förhållande som kommer att vara av stor betydelse i det fortsatta arbetet med att koordinera de svenska planerna med grannländernas planer.

Sammantaget kan konstateras att målsättningarna har uppnåtts med tillfredsställelse.